

Vergaderjaar 2003–2004

**29 490**

## **Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (planschadevergoedingsovereenkomsten)**

**Nr. 6**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 25 mei 2004

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>1</sup> belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

#### Inhoudsopgave

1. Algemeen	2
2. Wetsvoorstel Wet op de Ruimtelijke Ordening (28 916)	2
3. Oversluiten van contracten	3
4. Aanvraag en vaststelling planschadevergoeding	4

#### <sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Geluk (VVD), Dijsselbloem (PvdA), ondervoorzitter, Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van den Brink (LPF), Van Bochove (CDA), De Ruiter (SP), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA), Veenendaal (VVD).  
Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Luchtenveld (VVD), Boelhouwer (PvdA), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Algra (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vergeer (SP), Vos (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Giskes (D66), Gerkens (SP), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Wolfsen (PvdA), Oplaat (VVD).

## **1. Algemeen**

De leden van de CDA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. Deze leden delen de opvatting van de regering dat het indienen van een zelfstandig wetsvoorstel de snelste weg is om het gewenste doel te bereiken. Het vertragen dan wel stagneren van de bouwproductie als gevolg van het Nunspeet-arrest is absoluut ongewenst. Deze leden vragen zich wel af of dit zelfstandige wetsvoorstel t.z.t. zal worden opgenomen in het wetsvoorstel grondexploitatie.

De leden van de fractie van de PvdA hebben met instemming kennis genomen van het voorstel een wettelijke grondslag te creëren voor het sluiten van planschadeovereenkomsten tussen gemeenten en diegenen die verzoeken om planologische medewerking van de betreffende gemeente. Deze leden erkennen dat het zogenaamde Nunspeet-arrest van 2 mei 2003 in de praktijk tot onzekerheid en daarmee vertraging van de uitvoering van planologisch beleid heeft geleid. Ook onderschrijven deze leden de noodzaak om zo spoedig mogelijk een wettelijke grondslag te creëren en in het wetsvoorstel grondexploitatie tot een meer uitputtende regeling te komen.

De leden van de VVD-fractie hebben met grote belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De doelstelling van de wetswijziging, namelijk het met spoed herstellen van de mogelijkheid voor gemeenten om met de verzoeker van een wijziging van een planologisch regime een planschadeovereenkomst te sluiten, wordt door de leden ondersteund. Zij hebben hier eerder, in het kader van de noodzakelijke verhoging van de bouwproductie ook voor gepleit. Naast de voorliggende spoedreparatie achten de leden een spoedige behandeling van de gewijzigde Wet op de Ruimtelijke Ordening en het wetsvoorstel grondexploitatie, waarin een nieuw instrumentarium voor de planschadevergoeding opgenomen wordt van belang. Wanneer kan de Kamer het wetsvoorstel grondexploitatie verwachten?

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met instemming kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij hebben er bij de laatste begrotingsbehandeling nog op aangedrongen dat de regering snel met dit wetsvoorstel zou komen. Voor de overzichtelijkheid was het wellicht goed geweest om de planschaderegeling te betrekken bij de lopende behandeling van de Herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, dan wel bij het ophanden zijnde wetsvoorstel over de grondexploitatievergunning. Gelet op de gewenste spoed met het oog op de stagnerende bouwproductie kunnen deze leden ermee leven dat de regering de zaak met een apart wetsvoorstel wil regelen.

## **2. Wetsvoorstel Wet op de Ruimtelijke Ordening–28 916 en artikel 49**

De leden van de CDA-fractie hebben tevens kennisgenomen van de voorstellen voor een planschaderegeling zoals die zijn opgenomen in wetsvoorstel 28 916. Deze leden vragen zich af waarom bijvoorbeeld verjaring en griffierecht uit wetsvoorstel 28 916 niet zijn overgenomen in het voorliggende wetsvoorstel. Omdat zij het wenselijk vinden dat deze twee onderdelen ook met spoed worden geregeld, vragen deze leden de regering dit alsnog te doen en daartoe met een nota van wijziging te komen. Daarbij zou er voor de verjaring een korte termijn, bijvoorbeeld twee jaar, dienen te worden gekozen.

De leden van de fractie van de PvdA onderschrijven de gedachte dat – vooruitlopend op de behandeling van wetsvoorstel 28 916 – er snel een

wettelijke basis gelegd moet worden onder een gegroeide praktijk. Wel vragen deze leden of niet een aantal (in hun ogen weinig discutabele) punten uit voorstel 28 916 niet nu reeds, al dan niet door middel van een nota van wijziging, meegenomen kunnen worden. Meer in het bijzonder wordt gedacht aan het punt van de verjaring, het griffierecht en het benoemen van het College van Burgemeester en Wethouders als het bevoegd gezag in artikel 49. Deze leden stellen voor een verjaringstermijn op te nemen en deze te stellen op maximaal twee jaar. Dit is in lijn met artikel 7.23 van het Burgerlijk Wetboek. In de ogen van deze leden dient deze termijn in te gaan nadat de planologische maatregel zelf onherroepelijk is geworden en dient niet het moment van realisering te worden genomen. Alleen indien de onafhankelijke planschadecommissie zelf aangeeft pas na planrealisatie een goede inschatting van de geleden schade te kunnen maken, zou hiervan afgeweken moeten kunnen worden.

#### *Bevoegd gezag in artikel 49*

Het valt de leden van de CDA-fractie op dat de regering nog steeds worstelt met de gevolgen van de invoering van het dualisme. De eerste nota van wijziging wijst daarop. In wetsvoorstel 28 916 wordt gekozen voor burgemeester en wethouders als bevoegd gezag. Artikel 49 van voorliggend wetsvoorstel spreekt weer over gemeenteraad. Is het niet verstandig nu in één keer zowel in artikel 49 als in artikel 49a, tweede lid een gelijklopende en bij het dualisme passende formulering op te nemen, namelijk burgemeester en wethouders? Dit sluit bovendien aan bij de tekst van wetsvoorstel 28 916.

De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) wijst er op dat er op basis van de Gemeentewet in het eerste lid van artikel 49a gesproken zou moeten worden van «gemeente» in plaats van «gemeenteraad». Is dit correct? Is de regering bereid aan artikel 49a, eerste lid, toe te voegen in de laatste zin na schade: «alsmede de kosten van behandeling en advies ter zake van verzoeken om vergoeding»?

Net als de leden van de CDA-fractie, constateren de leden van de PvdA-fractie en de VVD-fractie dat artikel 49 de raad als bevoegd gezag aanwijst voor het nemen van planschade besluiten terwijl artikel 49a burgemeester en wethouders als bevoegd gezag aanwijst. Is hier een reden voor? Volgens de leden van de PvdA-fractie zou het van meer consistentie getuigen als in beide artikelen hetzelfde bevoegd gezag werd genoemd. Is overwogen bij voorliggende wijziging ook artikel 49 in die zin te wijzigen? De leden van de VVD-fractie vragen of artikel 49 aangepast moet worden aan artikel 49a.

### **3. Oversluiten van contracten**

De leden van de CDA-fractie en de leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is om de contracten, die reeds waren gesloten voor het Nunspeet-arrest en die als gevolg van het Nunspeet-arrest van de Hoge Raad niet rechtsgeldig zijn verklaard en niet tot uitvoering zijn gekomen, over te sluiten op basis van het voorliggende wetsontwerp. Ook de leden van de PvdA-fractie willen graag een toelichting op de wijze waarop de wijziging kan uitpakken voor bestaande gevallen. Kunnen bestaande overeenkomsten «overgesloten» worden? Immers, anders blijven verrassingen conform het Nunspeet-arrest tot de mogelijkheid behoren.

De leden van de CDA-fractie en de leden van de VVD-fractie willen weten of op deze contracten het algemene contractrecht van toepassing is, inclusief de regeling voor contractovername in artikel 6:159 BW. De vraag is

daarom van belang omdat artikel 49a er van uit gaat dat alleen de verzoeker de planschaderekening op zich kan nemen.

De leden van de fractie van de PvdA willen graag antwoord op de vraag of de planschaderegeling overdraagbaar is en onder het algemene contractenrecht valt. De initiatiefnemer tot een planologische wijziging hoeft immers niet altijd dezelfde te zijn of te blijven als degene die zich verantwoordelijk stelt voor het betalen van de ontstane planschade. Als het antwoord hierop positief is zouden deze leden dat graag in de memorie van toelichting opgenomen willen zien.

#### **4. Aanvraag en vaststelling planschadevergoeding**

De leden van de CDA-fractie kregen van de VNG de volgende stelling aangereikt:

Het verdient overweging in de wet te bepalen dat de gemeente een aanvraag zonder deskundigenadvies kan afdoen (lees: afwijzen) in gevallen van kennelijke niet ontvankelijkheid of kennelijke ongegrondheid. Die gevallen kunnen dan bij AMvB worden aangegeven (niet limitatief). De toelichting hierop luidt dat volgens het huidige recht de gemeenteraad in gevallen van kennelijke niet ontvankelijkheid en kennelijke niet gegrondheid een claim direct kan afdoen, zonder deskundigenadvies te vragen. Bijvoorbeeld als de aanvraag is gebaseerd op niet bestaande planologische plannen of op niet-gemeentelijke planologische maatregelen. Een ander voorbeeld is wanneer de verzoeker ten tijde van het, in rechte onaanastbaar worden van de schadeoorzaak geen eigenaar is van de onroerende zaak die in waarde achteruitgaat. Bij AMvB zouden dit soort gevallen kunnen worden aangegeven. Daarbij dient wel in aanmerking te worden genomen dat de rechtspraak ook uitzonderingen erkent. In het tweede voorbeeld geldt dat ook degene die heeft gekocht, maar nog niet de eigendom heeft verkregen, onder omstandigheden een vergoeding kan krijgen.

Deze leden vragen de regering hierop een reactie en zo mogelijk uitwerking in een concreet voorstel.

De leden van de VVD-fractie constateren dat in artikel 49a, eerste lid, wordt gesteld dat burgemeester en wethouders met de verzoeker overeen kunnen komen dat de schade, voorzover die op grond van artikel 49 voor vergoeding in aanmerking komt, geheel of gedeeltelijk voor rekening van de verzoeker komt. Worden hieronder ook de kosten verstaan die gemeenten moeten maken voor de behandeling van verzoeken om vergoeding (inclusief de kosten voor advies)?

Volgens de leden van de fractie van de PvdA moet het ook mogelijk zijn dat de kosten die samenhangen met het vaststellen van de planschade en de afwikkeling daarvan, deel uitmaken van de bedoelde overeenkomst in artikel 49a. Artikel 49a sluit dit weliswaar niet uit, maar in de ogen van deze leden is het gewenst deze mogelijkheid expliciet te benoemen in artikel 49a. Kan de regering aangeven waarom niet in die zin is besloten? In het huidige artikel 49 WRO staan het zogeheten uitwerkingsplan en het wijzigingsplan ex artikel 11 WRO niet genoemd als schadeoorzaken. Indien het onherroepelijk worden van het planologisch besluit als grondslag wordt genomen, verdient het in de ogen van deze leden aanbeveling artikel 49 in die zin te wijzigen dat deze grondslag ook daar genoemd wordt.

De leden van de fractie van de PvdA hechten aan een goede toegankelijkheid van de rechtsgang waarbij ook zij beseffen dat gelukszoekers ontmoedigd moeten worden. Deze leden willen dan ook graag de opvatting van de regering hierover en antwoord op de vraag waar en op welke

wijze de hoogte van de leges worden vastgesteld. Gebeurt dit bij AMvB of bij gemeentelijke verordening? Wat is volgens de regering een passende drempel? Is overwogen het tarief te differentiëren, bijvoorbeeld door het afhankelijk te maken van de WOZ-waarde van de onroerende zaak van de verzoeker?

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat de verzoeker in onderhavig wetsvoorstel als belanghebbende wordt aangemerkt bij de beslissing op verzoeken om planschade ex artikel 49 met betrekking tot het op zijn verzoek genomen besluit tot planherziening of ontheffing ten behoeve van de verwezenlijking van een project. Daardoor kan de verzoeker tevens in beroep gaan tegen een terzake genomen besluit. Zij begrijpen dat hiermee wordt voldaan aan de belangrijkste eis zoals die is geformuleerd door de Hoge Raad in zijn Nunspeet-arrest. Tegelijk heeft de verzoeker de mogelijkheid om in de overeenkomst met de gemeente nadere regelingen te treffen over de te volgen kostenverhaalprocedure. In hoeverre betekent dit een dubbele versterking van de positie van de verzoeker, zo vragen deze leden. Zij vragen de regering toe te lichten in hoeverre met invoering van dit wetsvoorstel sprake is van evenwicht in de positie van gemeente en projectontwikkelaars. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering heeft overwogen om criteria in de wet op te nemen welke een objectievere vaststelling van de hoogte en de verdeling van de schadevergoeding tussen gemeente, projectontwikkelaars en gelaedeerden kunnen faciliteren.

#### *Algemeen belang versus particulier belang*

De leden van de fractie van de PvdA merken op dat bij elke wijziging van planologische aard aspecten van het algemeen belang betrokken moeten zijn, waarom zou een gemeente anders zijn medewerking verlenen? Anders gezegd: het zal niet altijd eenvoudig zijn een harde grens te trekken tussen datgene wat als algemeen belang moet worden aangemerkt en datgene wat als particulier belang moet worden aangemerkt. De memorie van toelichting laat nu de interpretatie toe dat de verdeling van de kosten evenredig verdeeld moet worden over de mate waarin particuliere dan wel algemene belangen in het geding zijn. In de ogen van de leden van de fractie van de PvdA is dit een zaak tussen de betrokken partijen, te weten de gemeente en de initiatiefnemer. Het moet in onze ogen mogelijk zijn dat een initiatiefnemer alle planschadekosten voor zijn rekening neemt, zelfs indien aspecten van algemeen belang in het geding zijn.

De leden van de VVD-fractie lezen in de memorie van toelichting dat wanneer de planologische wijziging ook aspecten van het algemeen belang dient, de planschadekosten niet uitsluitend voor rekening van de verzoeker komen. Streeft de regering naar een verdeling van planschadekosten al naar gelang de mate van algemeen en particulier belang? De Vereniging Nederlandse Gemeenten ziet dit als een heilloze weg en pleit in plaats hiervan voor keuzevrijheid voor partijen om afspraken te maken over gehele of gedeeltelijke verrekening. Deze afspraken zouden dan ook in kunnen houden dat een belanghebbende kan afspreken alle planschadekosten voor zijn rekening te nemen, ook al zijn daarbij (per definitie) aspecten van algemeen belang betrokken. De leden van de VVD-fractie zien de reactie van de regering hierop graag tegemoet.

De voorzitter van de commissie,  
Buijs

De adjunct-griffier van de commissie,  
Van Halen